



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobkyně: **T. K. D. V.**, narozená X
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem
sídlem Na Pankráci 1618/30, 140 00 Praha

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2023, č. j. MV-223918-5/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 14. 2. 2023, č. j. MV-223918-5/SO-2022, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 10. 2022, č. j. OAM-46799-54/ZM-2018, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 10 800 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se včasnou žalobou ve znění doplnění ze dne 28. 2. 2023, 9. 3. 2023 a 13. 3. 2023 domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2023, č. j. MV-223918-5/SO-2022, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

azylové a migrační politiky, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 10. 2022, č. j. OAM-46799-54/ZM-018, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť u žalobkyně byla zjištěna jiná závažná překážka bránící jejímu pobytu na území České republiky spočívající ve skutečnosti, že nemůže plnit účel pobytu, neboť neučinila oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, a tudíž nemůže být zaměstnávána u zaměstnavatele uvedeného v žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, jelikož zaměstnanecká karta byla spojena s odlišným zaměstnavatelem.

2. Současně žalobkyně navrhl, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

3. Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť jím byly porušeny základní zásady správního řízení o žádosti (zásada dobré správy). Uvedla, že jiná závažná překážka pobytu cizince na území spočívá v neplnění účelu povoleného pobytu v minulosti, v účelovém odhlášení se z evidencí a ve výkonu nelegálního zaměstnání, tedy ve vlastním jednání cizince. Podotkla, že v posuzovaném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro aplikaci ustanovení o jiné závažné překážce pobytu cizince na území, neboť takto nelze hodnotit skutečnost, že žalobkyně neoznámila v souladu s § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců změnu zaměstnavatele.
4. Zdůraznila, že neplní a nemůže plnit účel povoleného pobytu u zaměstnavatele TRW - Carr s.r.o., IČO: 46349618, s místem výkonu práce Hlavenec 161, 294 74 Předměřice nad Jizerou, výhradně na základě nezákonného postupu správního orgánu prvního stupně, který ve věci vydal nezákonné rozhodnutí, k čemuž odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 55 A 59/2019-42.
5. Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se nevypořádal s odvolací námitkou stran aplikace rozhodného znění zákona o pobytu cizinců, když podle žalobkyně mělo být aplikováno znění účinné v době podání žádosti, tedy znění účinné do 30. 7. 2019, avšak žalovaný rozhodl podle pozdějšího znění zákona účinného od 31. 7. 2019, které bylo pro žalobkyni méně příznivé. Dodala, že i dřívější praxe správních orgánů byla vůči cizincům vstřícnější a neexistoval tiskopis oznámení změn držitele zaměstnanecké karty. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného, že v posuzované věci nebylo možné uplatnit institut změny obsahu podání. Pokračovala, že zrušujícím rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021 se věc vrátila do doby původně zahájeného správního řízení, pro kterou byla rozhodná právní úprava zákona o pobytu cizinců v době podání žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Za takové situace bylo v rozporu se všemi obecnými zásadami správního řízení zamítnout žádost žalobkyně s odkazem na zákon o pobytu cizinců účinný od 31. 7. 2019.
6. Dále žalobkyně uvedla, že se správní orgán prvního stupně v rozporu s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) neřídil závazným právním názorem žalovaného vysloveným v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2022, č. j. MV-56026-4/SO-2022, na str. 5, kde bylo uvedeno, že správní orgán prvního stupně se měl především zabývat podáními žalobkyně a vyzvat ji k upřesnění podání ve věci, aby bylo postaveno najisto, čeho se domáhá, a současně měl mít na zřeteli, že žalobkyně se Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

do nepříznivé situace dostala i díky nezákonným rozhodnutím správních orgánů. Žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu se zásadou dobré správy zakotvenou v § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu, neboť žalobkyni na str. 10 prvostupňového rozhodnutí formálně poučil o podáních, ale již nezohlednil okolnosti daného případu a postupoval tak, aby došlo k zamítnutí žádosti žalobkyně. Žalobkyně konstatovala, že správní orgán prvního stupně se neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 55 A 59/2019-42, o tom, že se žalobkyně nedopustila nelegální práce.

7. Žalobkyně dále sdělila, že i kdyby oznámila v souladu s podmínkami stanovenými v § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců změnu zaměstnavatele, v zásadě by to na platnost její zaměstnanecké karty nemělo žádný vliv, neboť pro platnost zaměstnanecké karty je rozhodná výhradně žádost o její prodloužení. Institut změny zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo pracovní pozice u stejného zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců slouží k oznamování změn držitele zaměstnanecké karty, nenahrazuje její prodloužení. Dodala, že nemohla ke své žádosti doložit doklad dle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců prokazující skutečnost, že její dosavadní pracovní poměr trvá, nebo že skončil k určitému dni, a to jediné z důvodu nezákonného postupu správních orgánů, které ve věci vydaly nezákonná rozhodnutí. S odkazem na řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 15 A 2/2023 uvedla, že v obdobném případě cizinec doložil pracovní smlouvu jako doklad o trvání pracovního poměru podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců, přičemž správním orgánem takový doklad nebyl akceptován. Pokud by tedy obdobný doklad žalobkyně stran pracovního poměru žalovanému doložila, pravděpodobně by jej žalovaný rovněž neakceptoval. Na podporu svého tvrzení žalobkyně rovněž poukázala na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2021, č. j. 54 A 54/2019-44.
8. Žalobkyně dále uvedla, že v případě podání žádosti podle § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, v aktuálním znění, platí, že podle § 168 odst. 1 stejného zákona, jsou vyloučena ustanovení části druhé a třetí správního řádu na toto řízení, a tudíž ve věci správní orgán nevede žádné dokazování. Pokračovala, že pokud by správní orgán takovou žádost aproboval, jednalo by se pravděpodobně o nezákonný správní akt a kladné rozhodnutí by nemělo vliv na platnost zaměstnanecké karty. Žalobkyně podotkla, že proti negativnímu rozhodnutí dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neexistuje opravný prostředek, a tudíž není v souladu se zásadou dobré správy a nelze po ní požadovat iniciaci podání, které nemá prakticky žádnou šanci na kladné vyřízení a současně činit závěr o naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky na území tím, že žalobkyně takové podání neučiní.
9. Žalobkyně sdělila, že napadené rozhodnutí je zcela nepřiměřené stran dopadu do jejího soukromého a rodinného života, přičemž správní orgán zkoumal dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně zcela nedostatečně a paušálně, neboť se omezil pouze na zjištění z neaktuálního výpisu evidence cizinců. Dodala, že uvedenou námitku vznesla již v odvolání, přičemž žalovaný se s ní nevypořádal, pročez je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl pro nedůvodnost. Dále žalovaný uvedl, že většina žalobních námitek se shoduje s námitkami odvolacími, a proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K žalobní námitce, že byl použit právní předpis v nesprávném znění, sdělil, že s účinností od 31. 7. 2019 byl novelizován zákon o pobytu cizinců, a to zákonem č. 176/2019 Sb., čímž byl zaveden institut oznámení Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, který představuje samostatné řízení. Měla-li žalobkyně v době od 31. 7. 2019 v úmyslu změnit zaměstnavatele, byla povinna samostatným úkonem oznámit změnu zaměstnavatele správnímu orgánu prvního stupně, což však neučinila.

11. Konstatoval, že žalobkyni byla zaměstnanecká karta vydána k zaměstnavateli TRW-Carr s.r.o. (nyní ZF Passive Safety Czech s.r.o.), u kterého nikdy nepracovala a ani pracovat nehodlá, a že jí nebyl pravomocně udělen souhlas se změnou zaměstnavatele k zaměstnavateli CPS - Communication & Publishing Services, s.r.o., k němuž původně žádala i prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Předložila-li tedy žalobkyně v dalším projednání žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty doklady k novému zaměstnavateli PERSO - MB s.r.o. až po 31. 7. 2019, měla současně tuto změnu oznámit podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, což neučinila. V případě žalobkyně je tedy jinou závažnou překážkou jejího pobytu na území skutečnost, že porušila § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, když řádně neoznámila změnu zaměstnavatele, a tudíž nemůže plnit účel povoleného pobytu na území, neboť se domáhala prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty k zaměstnavateli, ke kterému jí nikdy zaměstnanecká karta vydána nebyla a nebyla povolena ani změna. Žádost o povolení změny obsahu podání podle § 41 odst. 8 zákona o pobytu cizinců byla bezdůvodným obcházením výše uvedeného institutu, k čemuž poukázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 1. 2022, č. j. 57 A 78/2021-37. Pokud žalobkyně nedisponovala dokladem o skončení či trvání pracovněprávního poměru, na který jí byla vydána zaměstnanecká karta, jedná se o skutečnost spadající do její sféry. Dodala, že absence uváděného dokladu je pravděpodobně důsledkem od počátku nelegálního zaměstnání žalobkyně u společnosti VM solution CZ s.r.o.
12. Stran námitky nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalovaný uvedl, že bylo na žalobkyni, aby specifikovala a doložila okolnosti svého rodinného a soukromého života. Žalovaný zdůraznil, že námitku přiměřenosti vypořádal v intencích informací, které měl k dispozici, k čemuž poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020-49.

Posouzení věci soudem

13. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty od doručení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
14. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný se po řádném poučení, že mohou vyslovit nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřili.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

15. Soud předesílá, že po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
16. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 15. 11. 2018 podala žalobkyně žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty u zaměstnavatele CPS Communication & Publishing Services, s.r.o., IČO: 04460545, sídlem Thámova 221/7, 186 00 Praha 8 (dále jen „CPS“), na pozici montážního dělníka mechanických zařízení s místem výkonu práce na adrese Hlavenec 161, 294 74 Předměřice nad Jizerou. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR ze dne 15. 11. 2018, sdělení Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Příbrami, kontaktního pracoviště pro Prahu-východ, ze dne 2. 1. 2019 a z výpisu obchodního rejstříku ze dne 15. 11. 2018 vyplynulo, že žalobkyně disponovala zaměstnaneckou kartou s povoleným dlouhodobým pobytem od 7. 3. 2017 do 14. 1. 2019 u zaměstnavatele TRW-Carr s.r.o., IČO: 46349618, sídlem Hlavenec 161, 294 74 Hlavenec, (dále jen „TRW“). Součástí spisu byla smlouva o dílo ze dne 15. 4. 2017 mezi TRW jako objednatelem a VM solution CZ s.r.o., IČO: 03594556, sídlem Vyšehradská 1349/2, 128 00 Praha 2, (dále jen „VM“) jako zhotovitelem, přičemž dle přílohy této smlouvy měla být žalobkyně zaměstnána u VM od 1. 5. 2017. Ze sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 28. 11. 2018 vyplynulo, že žalobkyně byla zaměstnána u VM od 1. 5. 2017. VM na dotaz sdělila zprávou ze dne 15. 1. 2019, že žalobkyni zaměstnávala od 1. 5. 2017 na smlouvu uzavřenou na dobu určitou do 8. 3. 2019 jako agenturní zaměstnankyni přidělenou TRW na pozici montážního dělníka. Na základě uvedených skutečností vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí ze dne 18. 3. 2019, jímž žádost žalobkyně zamítl a neprodloužil platnost zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť byl dán důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty dle § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) citovaného zákona, jelikož byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území spočívající ve výkonu práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou u jiného zaměstnavatele, tedy výkon nelegální práce.
17. Proti rozhodnutí ze dne 18. 3. 2019 podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2019 bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 55 A 59/2019-42, pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že žalovaný zjistil u žalobkyně výkon nelegální práce, což bez dalšího automaticky vyhodnotil jako jinou závažnou překážku pobytu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, přičemž však nepřihlédl k dalším okolnostem věci, a to k tomu, že žalobkyně sice vykonávala práci pod hlavičkou jiného zaměstnavatele, ale na pozici a na místě v souladu se zaměstnaneckou kartou, neboť VM (skutečný zaměstnavatel) a TRW (zaměstnavatel dle zaměstnanecké karty) spolupracovali v rámci citované smlouvy o dílo. Podle Krajského soudu v Praze nelegální zaměstnávání žalobkyně s přihlédnutím k citovaným okolnostem nedosahovalo požadované intenzity závažnosti dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a tudíž nešlo o jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. V navazujícím řízení měl žalovaný s ohledem na konkrétní okolnosti věci znovu posoudit, zda jednání žalobkyně skutečně představovalo závažnou překážku dalšího povolení pobytu žalobkyně a prodloužení platnosti její zaměstnanecké karty. Nato žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2021 zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 18. 3. 2019 v intencích rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021.
18. Následně žalobkyně podáním ze dne 26. 11. 2021 požádala o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty stran zaměstnavatele, přičemž novým zaměstnavatelem měla být společnost PERSO - MB s.r.o., IČO: 26137429, sídlem Zahradní

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

59, 294 29 Bezno, (dále jen „PERSO“), a novým pracovním místem měla být pozice montážního dělníka mechanických zařízení s místem výkonu práce na adrese Husova ulice 623, 294 41 Dobrovice. Následně správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 24. 2. 2022 opětovně zamítl žádost žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť žalobkyně žádala o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty u jiného zaměstnavatele (PERSO), tedy na jiné pracovní místo uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnaneckých karet, než pro kterého byla zaměstnanecká karta původně vydána (TRW), aniž by oznámila změnu zaměstnavatele v souladu s § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019 (dle znění účinného do 30. 7. 2019 bylo vyžadováno udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele), a tudíž nemohla plnit účel, pro který jí byla zaměstnanecká karta vydána. Proti rozhodnutí ze dne 24. 2. 2022 podala žalobkyně odvolání, načež žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 5. 2022 rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně, neboť správní orgán prvního stupně se nevypořádal s podáními žalobkyně ze dne 26. 11. 2021 a 20. 1. 2022, v nichž žalobkyně žádala o změnu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty stran zaměstnavatele, nebo aby byla vyzvána ke změně žádosti tak, aby jí bylo vyhověno.

19. Správní orgán prvního stupně podáním ze dne 12. 8. 2022 vyzval žalobkyni k doplnění jejího podání ze dne 26. 11. 2021 v intencích § 41 odst. 8 správního řádu. Dne 19. 8. 2022 podala žalobkyně žádost o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty v tom smyslu, že prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se má nově vztahovat na pracovní pozici u zaměstnavatele PERSO. V žádosti uvedla, že v případě nevyhovění žádosti o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty by jí byla způsobena vážná újma, neboť by jí byla zamítnuta žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a novou žádost o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu by již podat nemohla s ohledem na limity stanovené nařízením č. 220/2019 Sb., o maximálním počtu žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu. Rovněž podotkla, že k zániku původní pracovní pozice došlo výhradně v důsledku nezákonného postupu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
20. Následně správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 8. 9. 2022 nepovolil změnu obsahu žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť pro takové povolení změny nebyly splněny podmínky dle § 41 odst. 8 správního řádu, jelikož požadovanou změnu žádosti stran zaměstnavatele bylo možné učinit jinak, a to oznámením změny zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, což je speciální úprava, která vylučuje aplikaci obecné úpravy změny obsahu podání dle správního řádu. Zároveň požadovanou změnou nemohlo být předejito hrozící vážné újmě, neboť zaměstnavatel, o jehož změnu v žádosti žalobkyně usilovala, byl odlišný od zaměstnavatele uvedeného v zaměstnanecké kartě, a tudíž by prodloužení platnosti zaměstnanecké karty beztak nemohlo být vyhověno. K hrozbě vzniku vážné újmy správní orgán prvního stupně konstatoval, že nepovolením změny obsahu by mohlo nanejvýš dojít k nevyhovění žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, přičemž žalobkyně měla možnost podat oznámení o změně zaměstnavatele nebo žádost o změnu účelu dlouhodobého pobytu. Finanční náklady či strávený čas spojené s uvedenými úkony správní orgán prvního stupně za vážnou újmu nepovažoval. Proti usnesení ze dne 8. 9. 2022 podala žalobkyně odvolání, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 2. 2023. K namítané hrozící vážné újmě v případě nepovolení změny obsahu žádosti žalovaný uvedl, že řešení dané otázky je irelevantní, neboť situaci žalobkyně nelze řešit podáním žádosti o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

21. Správní orgán prvního stupně vydal prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dne 18. 10. 2022, proti němuž brojila žalobkyně odvoláním, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.
22. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou žalobkyně spatřovala v tom, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou stran aplikace rozhodného znění zákona o pobytu cizinců a rovněž se nevypořádal s odvolací námitkou, že prvostupňové rozhodnutí bylo zcela nepřiměřené stran dopadu do jejího soukromého a rodinného života.
23. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které platí, že „[z] odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007-100, však zároveň nelze po odvolacím orgánu požadovat, aby se vyslovil ke každé větě uvedené v odvolání; plně postačí, pokud z jeho rozhodnutí bude zřejmé, na základě jakých skutečností rozhodoval a jakými úvahami se řídil. Těmto požadavkům žalovaný v projednávané věci dostál, neboť z jeho rozhodnutí je zřejmé, z jakých zjištění vycházel, jak o nich uvažil a proč neakceptoval jednotlivé odvolací námitky.
24. K odvolací námitce stran aplikace rozhodného práva, která dle žalobkyně nebyl řádně vypořádána, se žalovaný vyjádřil na str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí, kde především uvedl, že s účinností od 31. 7. 2019 byl novelizován zákon o pobytu cizinců zákonem č. 176/2019 Sb., kterým byl zaveden institut oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele a dalších náležitostí zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, který představuje samostatné řízení, a tudíž měla-li žalobkyně v době od 31. 7. 2019 v úmyslu změnit zaměstnavatele, byla povinna v samostatném řízení oznámit změnu zaměstnavatele, což však neučinila. K další odvolací námitce stran nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně se žalovaný vyjádřil na str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí, kde zejména vyložil kritéria posuzované přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž uvedl, že není nezbytné, aby se správní orgán vyjadřoval ke každému jednotlivému kritériu. Dále k uvedené odvolací námitce žalovaný uvedl, že žalobkyně v Česku nemá žádné rodinné vazby, pracuje zde teprve od roku 2016 a že nebylo na žalovaném, ale především na žalobkyni, aby v řízení nadnesla skutečnosti svědčící o nepřiměřenosti zásahu do jejího soukromého a rodinného života rozhodnutím o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
25. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů rozhodnutí či pro jeho nesrozumitelnost skutečně toto rozhodnutí nelze meritorně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64); taková situace však v projednávané věci nenastala. Zdejší soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností netrpí, neboť žalovaný se vypořádal se všemi odvolacími námitkami. Výhrady žalobkyně podle názoru soudu představují nesouhlas s věcnými závěry žalovaného, jimiž se soud bude zabývat níže.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

26. Při meritorním přezkumu se soud primárně zabýval námitkami směřujícími proti rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť tato rozhodnutí procesně předcházela vydání napadeného rozhodnutí a měla vymezovat předmět řízení (obsah žádosti), o němž bylo meritorně rozhodnuto napadeným rozhodnutím. Povolení či nepovolení změny obsahu žádosti stran zaměstnavatele, k němuž žalobkyně žádala vztáhnout prodloužení platnosti zaměstnanecké karty předurčovalo výsledek rozhodnutí o samotné žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
27. Dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019 platí, že „[z]měna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podléhá předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2 a nenastal-li některý z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f), a v § 46 odst. 6 písm. d). K žádosti o udělení souhlasu je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 42h odst. 1 písm. c) a e) a dále doklad o tom, že trvá pracovní právní vztah cizince splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle tohoto odstavce nebo odstavce 8, nebo o tom, že tento pracovní právní vztah skončil před dobou kratší než 60 dnů, a dále náležitost uvedenou v § 42h odst. 1 písm. d), pokud je k výkonu požadovaného zaměstnání nutná jiná odborná způsobilost nebo pokud doklad, kterým odbornou způsobilost prokázal při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti.“ (Podtržení doplněno soudem.)
28. Dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 31. 7. 2019 platí, že „[z]měnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.“ (Podtržení doplněno soudem.)
29. Dle čl. II odst. 1 zákona č. 176/2019 Sb., jímž byl mj. novelizován § 42g zákona o pobytu cizinců s účinností od 31. 7. 2019, platí, že „[ř]ízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“
30. Soud konstatuje, že řízení dle zákona o pobytu cizinců zahájená přede dnem 31. 7. 2019 měla být dokončena dle znění účinného do 30. 7. 2019, tedy při aplikaci § 42g odst. 7 měla být aplikována úprava pracující s institutem souhlasu se změnou zaměstnavatele, nikoliv oznámení o změně zaměstnavatele.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

31. Dne 15. 11. 2018 podala žalobkyně žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. V případě žalobkyně tedy mělo být postupováno dle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019, neboť o žádosti o změnu obsahu žádosti mělo být rozhodnuto samostatným rozhodnutím právě v rámci řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, přičemž bylo toto rozhodnutí pro předmět řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty určující. Dne 19. 8. 2022 podala žalobkyně žádost o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, která nebyla povolena usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 9. 2022, neboť pro takové povolení změny nebyly splněny podmínky dle § 41 odst. 8 správního řádu, jelikož požadovanou změnu žádosti stran zaměstnavatele bylo možné učinit jinak, a to oznámením změny zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, což je speciální úprava, která vylučuje aplikaci obecné úpravy změny obsahu podání dle správního řádu. Správní orgán prvního stupně tedy ve věci aplikoval pozdější právní úpravu účinnou od 31. 7. 2019 (str. 5) operující s institutem oznámení změny zaměstnavatele, čímž způsobil nezákonnost svého usnesení. Odvolání proti uvedenému usnesení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 2. 2023 opět s odůvodněním aplikujícím pozdější znění zákona o pobytu cizinců (str. 4 a 6) způsobující nezákonnost uvedeného rozhodnutí.
32. Dle § 41 odst. 1 správního řádu platí, že „[n]avrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.“
33. Dle § 41 odst. 8 správního řádu platí, že „[p]ožádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“
34. Soud dále uvádí, že v rámci řízení o žádosti o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle § 41 odst. 8 správního řádu měly správní orgány posuzovat hrozbu vzniku vážné újmy v důsledku případného nepovolení změny obsahu žádosti. K této podmínce žalobkyně uvedla, že pokud jí změna obsahu žádosti nebude povolena, vznikne jí vážná újma, neboť jí nebude prodloužena platnost zaměstnanecké karty a novou žádost o pracovní povolení nebude moci podat s ohledem na limity vztahující se k pracovním povolením pro cizince stanovené nařízením č. 220/2019 Sb. Žalovaný k namítané hroziící vážné újmě v případě nepovolení změny obsahu žádosti v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2023 o nepovolení změny obsahu žádosti uvedl, že řešení dané otázky je irelevantní, neboť situaci žalobkyně nelze řešit podáním žádosti o změnu obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, ale situace žalobkyně měla být řešena výše zmíněným oznámením o změně zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 31. 7. 2019. Takové posouzení žádosti o změnu obsahu žádosti shledává soud nezákonným, neboť žalovaný vůbec neposuzoval možný vznik vážné újmy žalobkyni pro případ, že jí nebude změna obsahu žádosti povolena. Pomine-li soud nezákonnost způsobenou aplikací nepřiléhavého znění zákona o pobytu cizinců, žalobkyně chtěla změnit zaměstnavatele uvedeného v žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a nikoliv oznámit, že nově pracuje pro zaměstnavatele již uvedeného v žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Postupem, který navrhovaly správní orgány, nebylo možné dosáhnout cíle žalobkyně, tedy souladu mezi zaměstnavatelem deklarovaným v žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a zaměstnavatelem, u něhož měla žalobkyně sjednanou pracovní pozici. Žádost o změnu obsahu žádosti tedy nebylo možné nepovolit s poukazem na § 41 odst. 1 správního řádu, neboť žalobkyně nemohla svůj záměr učinit

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

jiným způsobem. Cíle žalobkyně bylo možné případně dosáhnout aplikací obou výše zmíněných institutů (§ 41 odst. 8 správního řádu a § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců), nikoliv však výhradně dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, jak tvrdil žalovaný a správní orgán prvního stupně.

35. Soud ve vytčené nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného o nepovolení změny obsahu žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty shledal podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí, dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť je třeba nejprve postavit najisto předmět řízení – zaměstnavatele, ve vztahu k němuž žalobkyně žádala o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Až poté může být rozhodnuto o samotné žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
36. Jelikož soud shledal v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí výše uvedené vady řízení, nezabýval se již dále věcnými žalobními námitkami, neboť by to bylo v tuto chvíli předčasné, jelikož soud nemůže předvídat, k jakým skutkovým a právním závěrům žalovaný v dalším řízení dospěje.
37. Soud podle § 52 odst. 1 s. ř. s. neprovedl dokazování žalobkyní doloženými listinami k žalobě. Doložená rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2021 a ze dne 11. 5. 2022 a správního orgánu prvního stupně ze dne 18. 10. 2022 jsou součástí správního spisu, přičemž ve správním soudnictví se dokazování obsahem správního spisu v zásadě neprovádí. Zároveň soud neprovedl dokazování žalobkyní předloženými listinami vztahujícími se ke společnosti PERSO a výpisem z živnostenského rejstříku ve vztahu k žalobkyni pro nadbytečnost, neboť tyto listiny nebyly s to prokázat žádné relevantní skutečnosti ve vztahu k námitkám, kterými se mohl soud v řízení zabývat, přičemž veškeré podstatné okolnosti pro posouzení daného případu vyplývaly již z obsahu samotné spisové dokumentace.
38. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V něm bude dle § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Vzhledem ke skutečnosti, že vadou řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) bylo stíženo i prvostupňové rozhodnutí, soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dle § 78 odst. 3 s. ř. s.
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Jelikož žalobkyně měla ve věci plný úspěch, uložil soud žalovanému povinnost zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 10 800 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobkyně po 3 100 Kč podle § 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) - převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) AT] a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) AT], z částky 600 Kč za dva s tím související režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 AT. Náhradu nákladů řízení spojených s podáními (doplnění a oprava žaloby) ze dne 28. 2. 2023, 9. 3. 2023 a 13. 3. 2023 soud žalobkyni nepřiznal, neboť obsah těchto podání mohl být vtělen již do samotné žaloby, a proto uvedená podání nepředstavovala důvodně vynaložené náklady řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 5. listopadu 2024

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.